

Jakub Stankiewicz

KONTROWERSJE POLSKO-NIEMIECKIE WOKÓŁ MODYFIKACJI MECHANIZMU DECYZYJNEGO UE W TRAKTACIE LIZBOŃSKIM

Stanowisko Polski i Niemiec wobec reformy instytucjonalnej UE

W 2004 r. po raz piąty rozszerzono UE, tym razem o 10 państw, w tym Polskę. Rozszerzenie UE było możliwe dzięki zawarciu w 2001 r. kompromisu pomiędzy zwolennikami pogłębienia wewnętrznej integracji wspólnoty a państwami zainteresowanymi kolejnym rozszerzeniem UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Stworzono wówczas wstępne podstawy traktatowe (traktat nicejski z 2001 r.), na mocy których pierwszeństwo uzyskało rozszerzenie UE, a jako krok kolejny, wspólnie z nowymi członkami, pogłębienie integracji instytucjonalnej. Niemal zaraz po stworzeniu podstaw umożliwiających rozszerzenie UE, w 2004 r. rozpoczęto pracę nad traktatem określającym zasady pogłębienia integracji. 28 lutego 2002 r. powołano Konwent Europejski (na mocy deklaracji z Laeken z 15 grudnia 2001 r.), którego celem było zredagowanie dokumentu mającego stać się konstytucją UE. Finalnym osiągnięciem Konwentu był dokument – jak się później okazało niefortunnie nazwany traktatem ustanawiającym konstytucję dla Europy albo traktatem konstytucyjnym (TK) – który podpisano w Rzymie 29 października 2004 r. (Polskę reprezentowali premier Marek Belka i minister Włodzimierz Cimoszewicz). Jednak obawy niektórych państw europejskich odnośnie do przekazania organom UE zbyt daleko idących uprawnień, doprowadziły do odrzucenia traktatu konstytucyjnego w referendach narodowych we Francji (29 maja 2005 r.) i Holandii

(1 czerwca 2005 r.). Fakt ten był konsekwencją utraty poparcia dla idei przyspieszenia integrowania się Europy na wzór „superpaństwa” z własną konstytucją, hymnem i flagą, oraz rezultatem niezadowolenia społecznego w niektórych państwach członkowskich i obawą o przyszły kształt Unii¹.

Okres tzw. refleksji nad przyszłością UE trwał od odrzucenia TK aż do objęcia przez Niemcy w pierwszej połowie 2007 r. przewodnictwa (prezydencji) w Radzie Unii Europejskiej². W tym czasie UE poszerzyła się o dwa kolejne państwa i osiągnęła maksymalną liczbę członków, przewidzianą w nadal obowiązującym traktacie z Nicei. Elity polityczne państw członkowskich UE uświadomiły sobie wówczas, że TK w obecnej formie nie uzyska akceptacji wszystkich członków, pozostały więc do wyboru trzy wyjścia: 1) zamknięcie procesu integracji na obecnym poziomie – traktat nicejski określał docelowo liczbę 27 państw UE, a tyle właśnie było od 1 stycznia 2007 r.; 2) pozwolenie na utworzenie przez państwa pragnące dalszej integracji tzw. twardego jądra, ale groziło to podziałem UE; 3) przygotowanie nowego traktatu, w formie kompromisu między sceptykami a zwolennikami zmian instytucjonalnych UE³.

W Polsce w 2005 r. doszło do, jak się później okazało największej od 15 lat od upadku realnego socjalizmu, zmiany władzy. W wyniku wyborów parlamentarnych 25 września 2005 r. zwyciężyła konserwatywna partia Prawo i Sprawiedliwość, a niedługo później w wyborach prezydenckich (23 października) Lech Kaczyński. Okres ten nastąpił tuż po odrzuceniu traktatu we Francji i Holandii, co w Polsce zostało odebrane przez polityków z nieukrywanym zadowoleniem. Sytuacja ta dawała możliwość korzystania przez dłuższy okres (nieokreślony ramami czasowymi) z korzystniejszych dla Polski postanowień traktatu nicejskiego⁴. W RFN widoczna była reakcja odwrotna – obawiano się, że negocjowany przez wiele miesięcy traktat, pozwalający na sprawne funkcjonowanie UE oraz jej dalszy rozwój polityczny i gospodarczy, zostanie zniweczony. Fiasko TK oraz przede wszystkim problemy gospodarcze, w tym rosnące bezrobocie, doprowadziły w Niemczech do rozpisania wcześniejszych wyborów (18 września 2005 r.), w wyniku których powstał rząd tzw. wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD, na czele z kanclerz Angelą Merkel.

W niniejszej pracy omówiono problematykę reformy głosowania w ramach instytucji UE, które doprowadziło do poważnego kryzysu w relacjach polsko-niemieckich. Związana z tym jest też zmiana stanowiska władz polskich w sprawie

¹ T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 39, s. 2.

² Wznowienie debaty nad przyszłością odrzuconego w 2005 roku Traktatu Konstytucyjnego było jednym z priorytetowych celów niemieckiej prezydencji w 2007 r. Rada Europejska w czerwcu 2006 r. zobligowała Niemcy do stworzenia dokumentu będącego „mapą drogową” dla planowanego dokumentu reformującego UE.

³ N. von Decker, *Europa dwóch prędkości?*, www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D___Europa/Europa.html [20.05.2011].

⁴ Traktat nicejski gwarantował Polsce i Hiszpanii po 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, o 2 głosy mniej niż największe państwa UE: Francja, Wielka Brytania, Niemcy czy Włochy.

liczby głosów w ramach UE. Niewłaściwie wprowadzona strategia w kwestii własnych rozwiązań dotyczących systemu obliczania liczby głosów poszczególnych krajów członkowskich UE, wbrew oczekiwaniom władz w Polsce, nie zagwarantowała Polsce silniejszej pozycji. Należy się więc zastanowić, skąd wynikały odmienne stanowiska obu nowych rządów, niemieckiego i polskiego, pod względem reformy instytucjonalnej UE, oraz jak sposób wybór formy głosowania w ramach UE wpłynął na relacje polsko-niemieckie.

Przyczyn niechęci do reformy zapisów TN w Polsce należy szukać przede wszystkim w zmianach polityki. Zapoczątkowane wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2005 r. zmiany, w wyniku których do władzy doszli bracia Kaczyńscy, a wraz z tym początek budowy tzw. IV RP, miały istotny wpływ na politykę zagraniczną, której dotychczasowe cele priorytetowe tj. akcesja do NATO i UE zostały spełnione⁵. W ten sposób władze w Polsce pragnęły jasno określić nowe miejsce Polski w UE i Europie oraz wyeksponować inną politykę względem Unii. Paradoksalnym zjawiskiem było stosunkowo wysokie poparcie społeczne w Polsce upadłego w referendach we Francji i Holandii traktatu (wykres 1). Ponad połowa ankietowanych respondentów opowiadała się za przyjęciem konstytucji. Jednocześnie w innej ankiecie zaledwie 15% respondentów opowiedziało się za traktatem konstytucyjnym jako narzędziem, które ma istotny wpływ na kształtowanie przyszłej pozycji Polski w UE. Większość wskazała polityków jako czynnik decydujący o sile polskiej pozycji w ramach UE⁶. Jednak nie miało to wystarczającego przełożenia na poparcie polityczne w wyborach parlamentarnych, w wyniku których do władzy doszli raczej euro-sceptycy niż euroentuzjaści, a eurodeputowani zwycięskiego PiS, podczas głosowania w Parlamencie Europejskim dotyczącym TK, byli jego zagorzałymi przeciwnikami⁷.

Problematyka przemian instytucjonalnych w UE, w tym przede wszystkim: odejście od systemu głosowania ustalonego w Nicei, modyfikacja składu Komisji Europejskiej wraz z ustaleniem maksymalnego składu komisarzy, rotacyjnego sprawowania prezydencji i powoływania urzędów prezydenta i ministra spraw zagranicznych UE, były głównymi punktami spornymi w stanowisku Polski i Niemiec wobec proponowanych początkowo w TK, a później również w traktacie lizbońskim zapisach⁸. Jednak kluczowym problemem stał się sposób obliczania liczby głosów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim w Radzie Unii Europejskiej. Zarówno w odrzuconym traktacie konstytucyjnym, jak i w mającym go zastąpić traktacie z Lizbony, wprowadzono istotne modyfikacje przy obliczaniu głosów państw członkowskich.

⁵ P. Buras, *Europa uda się wspólnie? Polska polityka europejska w okresie przewodnictwa Niemiec w UE*, Warszawa 2007, s. 12.

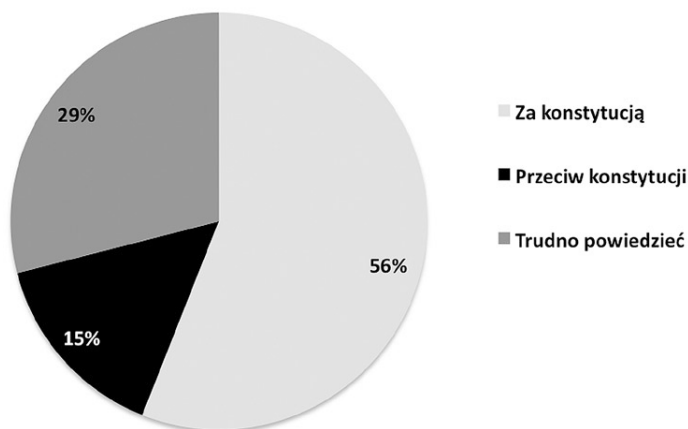
⁶ Zob. załącznik: Badanie ankietowe przeprowadzone w Polsce w związku z debatą nad przyszłością traktatu konstytucyjnego.

⁷ M. Czaplicki, *Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 4.

⁸ B. Koszeł, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 32.

Wykres 1. Poparcie społeczne w Polsce dla traktatu konstytucyjnego w 2005 r.

Jak głosowałby pan/i w referendum?



Źródło: B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 19.

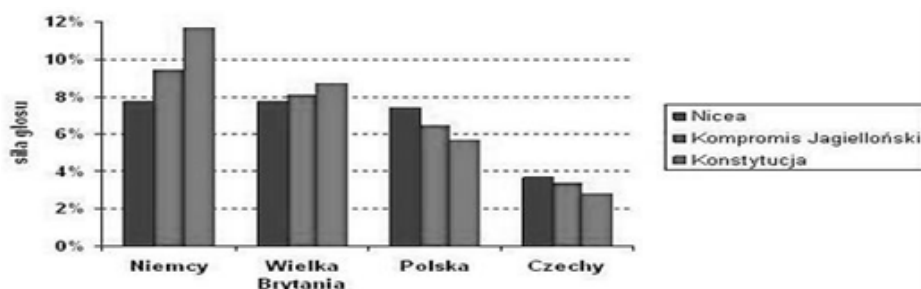
W tabeli 1 ukazano natomiast przeliczenie procentowe siły głosów czterech wybranych państw UE, dwóch dużych: Niemiec (81,7 mln) i Wielkiej Brytanii (61 mln), jednego średniej wielkości, czyli Polski (38 mln) i małego – Czech (10 mln). Widoczny jest procentowy wzrost siły głosu Niemiec i Wielkiej Brytanii względem Polski i Czech, czyli zarówno nowych członków UE, jak i państw mniejszych, w porównaniu z tzw. systemem nicejskim i propozycją podwójnej większości głosów, zawartą początkowo w TK, a później w traktacie z Lizbony. Na zmianie dotychczas obowiązującego systemu nicejskiego (potrójnej większości głosów, wymagającej 73,9% głosów popierających, tj. 255/345, oddanych przez większość państw członkowskich, minimum 14 z 27, jeśli projekt pochodzi od Komisji Europejskiej, lub 2/3 państw członkowskich w przypadku projektu któregoś z nich, oraz reprezentujących 62% ludności) na rzecz propozycji podwójnej większości głosów (mającej obowiązywać w traktacie konstytucyjnym oraz traktacie z Lizbony), obejmującej 55% państw członkowskich (minimum 15 z 27), reprezentujących przynajmniej 65% obywateli UE, zyskiwały państwa największe⁹.

System podwójnej większości zapewni potencjalny wzrost siły państw największych pod względem demograficznym – w ten sposób państwa tzw. wielkiej czwórki (Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy) uzyskają wymaganą siłę blokującą, a dodatkowo, przy pomocy niewielkich państw będą mogły przefer-

⁹ *Kompromis jagielloński – alternatywny system głosowania dla Rady Unii Europejskiej*, red. W. Słomczyński, K. Zyczkowski, www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf [19.05.2011]; *Traktat lizboński – co po Irlandii?*, red. M. M. Brzezińska, R. Zenderowski, Instytut Warszawa 2009, s. 19.

sowywać wszystkie inicjatywy¹⁰. Również obywatele państw najmniejszych będą posiadać silniejszą pozycję względem obywateli państw średnich, w tym Polski i Hiszpanii. Fakt ten jest jedną z głównych wad systemu podwójnej większości, polegającą na przewartościowaniu pozycji państw najmniejszych dzięki konieczności uzyskania w ramach progu procentowego, minimum zgody 55% państw członkowskich¹¹.

[Tabela 1. Procentowa siła głosów czterech wybranych państw członkowskich UE w ramach systemu nicejskiego, kompromisu jagiellońskiego oraz postanowień traktatu z Lizbony



Źródło: www.rzeczpospolita.pl/teksty/opinie_070621/opinie_a_4-3.F.jpg.

Należy zauważyć, że proponowany system podwójnej większości z punktu widzenia interesów Polski jest niekorzystny. Po pierwsze, zmniejsza jej rzeczywiste możliwości w procesie decyzyjnym UE, po drugie oddala Polskę od państw najsilniejszych, co zmniejsza prestiż międzynarodowy, a po trzecie tworzy niekorzystny społecznie podział na państwa starej UE, posiadającej silną pozycję oraz nowe, w tym Polskę, które aspirują do zwiększenia własnego znaczenia w UE.

Strona niemiecka w porozumieniu z Francją opierała propozycję systemu podwójnej większości na założeniu, że jest to jedyna metoda głosowania zapewniająca sprawne podejmowanie decyzji w ramach procesu decyzyjnego UE, którego Rada UE jest jednym z istotnych elementów. Polityka państw największych demograficznie stała również na stanowisku konieczności podtrzymania decydującego wpływu własnych narodów na kształt instytucji UE, wraz z ustalaniem w nich decyzjami, w ramach przeciwdziałania tzw. deficytowi demokracji. Należy jednak zadać pytanie, czy pozycja międzynarodowa dużych państw członkowskich, takich jak Niemcy lub Francja, uległaby osłabieniu, jeżeli dysponowałyby mniejszą liczbą głosów w stosunku do innych członków? Wydaje się, że jest to jednak pytanie retoryczne.

¹⁰ Ł. Jachowicz, *Traktat konstytucyjny – system głosowania w RUE*, www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf [20.05.2011]; *20 pytań o traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005, [www.traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/1C1EECA6E312AB53C12576330037EA92/\\$file/Broszura_20_pytan_ostateczna.pdf](http://www.traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/1C1EECA6E312AB53C12576330037EA92/$file/Broszura_20_pytan_ostateczna.pdf) [20.05.2011].

¹¹ *Kompromis jagielloński...*, s. 8.

Koncepcje reformy UE od traktatu konstytucyjnego do traktatu z Lizbony

Upadek TK nie zakończył debaty nad koniecznością wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu instytucji UE. Szczególnie ważnym aspektem było ratyfikowanie TK przez 18 państw reprezentujących ponad 2/3 liczby członków UE, których wola miała istotny wpływ na podtrzymywane, szczególnie przez Niemcy, stanowisko o konieczności utrzymania dorobku TK w przyszłym porozumieniu. Warto również nadmienić, że była to reprezentacja ponad połowy obywateli UE¹². Istniały jeszcze dwie wyróżniające się grupy, przede wszystkim państwa uznające, że TK jest „martwy”. W skład tej grupy wchodziła, m.in. Polska wraz z Wielką Brytanią i Czechami. Cechą charakterystyczną tych państw były problemy z pogodzeniem zapisów TK z polityką rządową wobec UE, w tym przede wszystkim stosunku do reformy głosowania w Radzie, powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych UE lub odwołania się do wartości chrześcijańskich¹³. Trzecią grupę tworzyły Francja i Holandia wchodzące w skład „motorów” integracji europejskiej, w których TK zablokowały problemy wewnętrzne.

Mapa 1. Tryb ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich



* Rumunia i Bułgaria w traktacie akcesyjnym do UE wyraziły gotowość przystąpienia do Unii zreformowanej traktatem konstytucyjnym

Źródło: A. Konarzewska, *Przyszłość traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

¹² A. Konarzewska, *Przyszłość traktatu konstytucyjnego...*, s. 46.

¹³ *Aktualny stan debaty nad traktatem konstytucyjnym w państwach europejskich*, „PISM Research Papers” 2007, nr 5, s. 7.

Najistotniejszy wpływ na wznowienie prac nad przyszłością TK miała prezydencja Niemiec, przypadająca na pierwszą połowę 2007 r. Już wcześniej, bo 14 grudnia 2006 r. kanclerz Angela Merkel przedstawiła założenia władz niemieckich. Stosunkowo nowatorskim założeniem były spotkania państwa pełniącego prezydencję z powołanymi przez władze innych krajów reprezentantami, tzw. szerpami lub *Focal points*. Wysłannicy poszczególnych członków UE przekazywali państwu przewodniczącemu uwagi do obecnej formy TK, które spisywano tworząc tzw. protokół rozbieżności¹⁴. Dodatkowo kanclerz Merkel starała się poruszać najbardziej kontrowersyjne kwestie w celu wypracowania konsensusu pozwalającego na kontynuowanie prac modyfikacyjnych. Do ważnych negocjacji doszło m.in. podczas wizyty kanclerz Niemiec w Polsce 16 marca 2007 r., podczas której zdobyła przychyłność polskiego prezydenta L. Kaczyńskiego w sprawie włączenia tekstu TK jako podstawy do dalszych negocjacji¹⁵. W czasie prezydencji niemieckiej zarysował się też obraz dążenia do stworzenia tradycyjnego traktatu reformującego na wzór tzw. koncepcji Nicei bis, czyli ustalenia zapisów prawnych reformujących TUE i TWE, a nie zastępujących ich nowym traktatem. Również strona polska starała się wpłynąć na przyszłość tworzonego porozumienia proponując własną koncepcję obliczania siły głosu poszczególnych państw członkowskich na podstawie tzw. kompromisu jagiellońskiego (obliczenia siły głosu państwa przez zredukowanie liczby jego mieszkańców do pierwiastka kwadratowego).

System tzw. pierwiastka kwadratowego był korzystny przede wszystkim dla państw mniejszych i średnich, osłabiał za to największych członków UE. Dzięki propozycji pierwiastka kwadratowego Polsce przysługiwałoby 6 głosów, a RFN 9. Należy jednak podkreślić, że był to kompromisowy sposób obliczania siły danego państwa, biorący pod uwagę faworyzujący Polskę i Hiszpanię system nicejski oraz bardzo korzystną, szczególnie dla Niemiec, koncepcję podwójnej większości traktatu konstytucyjnego, dając im aż 82 głosy, gdy Polsce zaledwie 38¹⁶.

Pomysł polski nie kwestionował systemu podwójnej większości, lecz modyfikował jeden z dwóch jego elementów, na wzór zasady obliczania głosów poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim (według zasady tzw. degresywnej proporcjonalności). Do największych mankamentów propozycji polskiej należy natomiast zaliczyć słabą przejrzystość obliczania potencjału danego państwa na podstawie formuły jagiellońskiej. W tej kwestii propozycja podwójnej większości była o wiele bardziej przystępna dla przeciętnego obywatela. Warto przy tym pamiętać, że zmniejszenie zawłości zapisów odrzuconego TK było jednym z celów politycznych w trakcie redagowania nowego porozumienia w UE¹⁷.

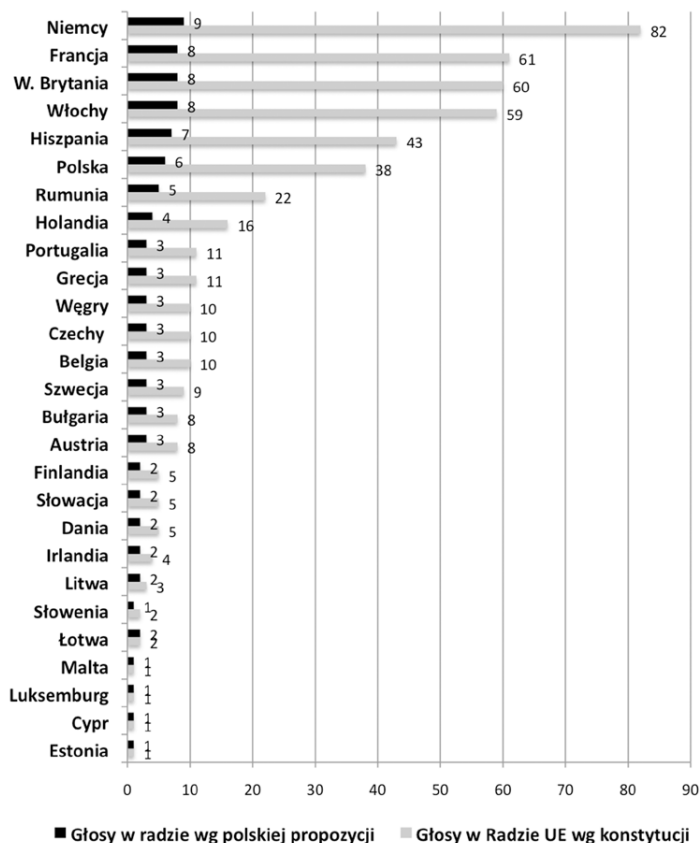
¹⁴ *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 7.

¹⁵ B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 24.

¹⁶ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010, s. 234; T. Młynarski, *Dlaczego pierwiastek kwadratowy jest taki istotny dla Polski?*, czyli „gra” o wagę i pozycję w Unii Europejskiej, Kraków 2007, s. 2.

¹⁷ B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 26.

Wykres 2. Rozdział głosów w Radzie Unii Europejskiej według propozycji polskiej oraz systemu podwójnej większości traktatu konstytucyjnego



Źródło: B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 26.

Widząc brak zainteresowania propozycją jagiellońską strona polska zaczęła odchodzić od niej na rzecz rozwiązań możliwych do osiągnięcia. Należy zadać w tym miejscu pytanie, dlaczego propozycja pierwiastkowa upadła, skoro według opinii wielu analityków, odzwierciedlała sprawiedliwie podział głosów wśród wszystkich państw członkowskich. Odpowiedź jest nieco złożona i konieczne jest wskazanie kilku decydujących aspektów. Po pierwsze większość państw była zdecydowana na wprowadzenie systemu podwójnej większości zawartego w wynegocjowanym TK. Po drugie obawiano się, że przedłużanie negocjowania formuły głosowania w ramach Rady doprowadzi do konieczności modyfikacji powiązanych z tym problemem innych zapisów reformujących, przede wszystkim ustaleń dotyczących wprowadzenia systemu rotacyjnego w KE. Istniała bowiem możliwość zażądania przez największe państwa stałego fotela komisarza (wbrew zasa-

dzie rotacji i ustaleniu maksymalnej liczby komisarzy), w zamian za jakiegokolwiek ustępstwa w kwestiach liczby głosów w Radzie. W tym przypadku kontynuowanie debaty nad renegotjowaniem pakietu zmian instytucjonalnych mogło przyczynić się do utraty zapisów nieproporcjonalnie korzystniejszych względem symbolicznie pojmowanej liczby głosów w Radzie¹⁸.

Ostatecznie jednak udało się osiągnąć porozumienie podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, 21–23 czerwca 2007 r. Po przeprowadzeniu licznych konsultacji i rozmów kularowych ustalono, że system nicejski będzie obowiązywać do 1 listopada 2014 r., z możliwością zażądania przez każde państwo głosowania w ramach jego zapisów do 1 marca 2017 r.¹⁹ Dodatkowo stronie polskiej udało się wynegocjować możliwość korzystania z tzw. mechanizmu z Joaniny do 2017 r.

Jak się później okazało, to właśnie procedura z Joaniny miała nastroczać najwięcej problemów interpretacyjnych²⁰. Głównym powodem okazało się doprecyzowanie przyjętej formuły, w myśl której istnieje możliwość zablokowania kontrowersyjnej decyzji przez „rozsądny czas” w celu dalszych negocjacji. W myśl polskiej interpretacji, wynegocjowany mechanizm miał dawać możliwość blokowania decyzji do 2 lat, jednak według interpretacji unijnych, uzgodniono ramy czasowe na 2–3 miesiące. Mechanizm ten ma zacząć obowiązywać od 1 listopada 2014 r., *novum* jest fakt stopniowego zmniejszania od 1 kwietnia 2017 r. progu głosów wymaganych do jego stosowania, z 75% do 55% liczby państw lub liczby ludności potrzebnej do utworzenia mniejszości blokującej²¹.

Ostatecznie na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. uzgodniono, że powstanie protokół dodatkowy traktatu reformującego wraz z deklaracją, w której strony zobowiążą się do zachowania mechanizmu z Joaniny w obecnej formie, co miało być ustępstwem wobec polskich postulatów. Należy jednak podkreślić, że osiągnięty przez Polskę kompromisowy zapis dotyczący stopniowego zmniejszania progu procentowego liczby państw potrzebnych do zbudowania mniejszości blokującej, umożliwi blokowanie decyzji nie tylko państwom obawiającym się, podobnie jak Polska, dominacji takich potęg gospodarczych, jak Niemcy. Ten zapis będzie bardzo korzystny w szczególności po 2017 r. dla państw najludniejszych, które będą w stanie opóźniać podjęcie niekorzystnych dla siebie decyzji bez konieczności tworzenia grup koalicyjnych. Zawarcie porozumienia pozwoliło na oficjalne podpisanie traktatu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (Polskę reprezentowali premier D. Tusk, minister spraw zagranicznych R. Sikorski oraz prezydent L. Kaczyński).

¹⁸ J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 163.

¹⁹ *Mandat Konferencji Międzyrządowej 2007*, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf [19.05.2011], s. 5, pkt 13.

²⁰ *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 24–25.

²¹ J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji...*, s. 155.

Ciekawostką są badania przeprowadzane w Polsce w celu ustalenia stosunku Polaków wobec postanowień zawartych w Konstytucji UE i traktacie z Lizbony. W wyniku przeprowadzonych wywiadów i ankiet opracowano raporty, z których wynikało, że wbrew toczącej się w polskim życiu politycznym dyskusji o konieczności podtrzymania nicejskiego systemu głosowania w celu zachowania godnej roli w UE, Polacy nie przywiązywali uwagi do tego aspektu. Mieli jednak o wiele bardziej negatywny stosunek do reformy składu Komisji Europejskiej i wprowadzenia tzw. systemu rotacyjnego, nieprzychylność również zyskało powołanie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub możliwość budowy wąskich koalicji w ramach UE²².

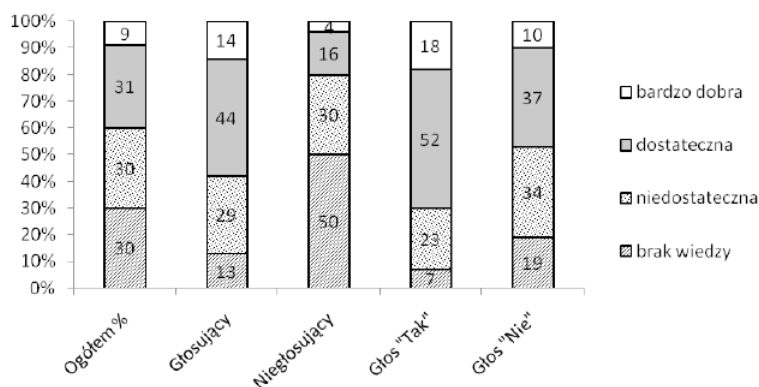
Wraz z uroczystym podpisaniem traktatu z Lizbony rozpoczął się proces ratyfikacyjny, w myśl którego każde państwo członkowskie zobowiązało się w działać w dobrej wierze, zgodnie z własnymi przepisami dotyczącymi ratyfikacji traktatów międzynarodowych, w celu pozytywnego uznania tego dokumentu. Proces ratyfikacji tego dokumentu w Polsce przebiegał w rytm negocjacji politycznych między rządzącą koalicją PO–PSL a opozycyjną PiS. Ustalenia dotyczące formy ratyfikacji traktatu z Lizbony doprowadziły do zrezygnowania z referendum narodowego na rzecz jego przyjęcia drogą uchwały parlamentarnej. 1 kwietnia Sejm (384 głosów za, 54 przeciw), a 8 kwietnia Senat (74 za, 17 przeciw) przyjęły traktat z Lizbony. Proces ratyfikacyjny w RFN przebiegał nieco dłużej niż w Polsce w wyniku skierowania go do Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe.

W czasie rozpatrywania zgodności z niemiecką konstytucją pojawił się jednak nowy problem, mogący zaważyć nad wejściem w życie traktatu w całej Unii. 12 czerwca 2008 r. Irlandia w referendum odrzuciła traktat, w wyniku czego stanowiska prezydentów Polski i Czech wobec podpisania tego dokumentu w ich krajach uległy zmianie. V. Klaus i L. Kaczyński opowiedzieli się za niepodpisywaniem traktatu. Ponownie proces wdrażania ustaleń traktatowych uległ więc zahamowaniu. Podobnie jak w referendum konstytucyjnym we Francji i Holandii, tak i w Irlandii, główną przyczyną fiaska nie było bezpośrednie niezadowolenie obywateli z zapisów prawnych, ale stosunek do polityki krajowej. W ramach badań przeprowadzonych niedługo czasie po referendum ustalono, że większość głosujących przeciw argumentowała swoją decyzję niezadowoleniem z prowadzonej przez ich rząd polityki (17%), oraz nieznanomością zapisów traktatu (40%)²³. Państwa członkowskie w porozumieniu z KE ustaliły więc, że w Irlandii należy przeprowadzić ponowne referendum, poprzedzone akcją informacyjną, która przekonałaby Irlandczyków.

²² T. Żukowski, *Jak traktujemy eurotraktat?*, [w:] *Jakie reformy dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr specjalny, s. 13.

²³ *Co dalej z traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, red. J. Barcz, P. Świeboda, Warszawa 2008, s. 3.

Wykres 3. Znajomość zapisów traktatu z Lizbony podczas referendum w Irlandii



Źródło: *Traktat lizboński – co po Irlandii?...*, s. 90.

Również strona niemiecka przedłużała własną ratyfikację. Powodem okazał się werdykt Trybunału Konstytucyjnego orzekający, co prawda, zgodność TL z niemiecką ustawą zasadniczą, ale nakładający konieczność przeprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych zapewniających niemieckiemu parlamentowi kontrolę nad wchodzącymi w życie zapisami prawa unijnego. Ostatecznie Bundestag uchwalił tzw. ustawy kompetencyjne dopiero 8 września 2009 r. Po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Wpływ polsko-niemieckich kontrowersji dotyczących reformy UE na stosunki bilateralne

Proces reformy instytucjonalnej UE, zapoczątkowany koniecznością przereformowania TK w wyniku negatywnego referendum we Francji i Holandii, zbiegł się w czasie ze zmianą rządów zarówno w Polsce, jak i Niemczech. Okres sprawowania w Polsce władzy przez PiS, a później koalicję PiS–LPR i Samoobrona, był jednym z największych kryzysów w relacjach polsko-niemieckich od 1990 r. Jedną z decydujących przyczyn wzrostu napięć w stosunkach bilateralnych była koncepcja budowy centrum upamiętniającego przymusowe wysiedlenia i ucieczkę obywateli niemieckich podczas II wojny światowej z obszaru przyznanego Polsce. Inicjatywa przewodniczącej BdV Eriki Steinbach wywołała w Polsce wiele kontrowersji, utrudniając prowadzenie dialogu z władzami w Niemczech²⁴.

²⁴ Z. Mazur, *Widoczny Znak: projekt zmian ustawowych*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 37; idem, *Steinbach: o władaniu interpretacją przeszłości*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 31.

Polsko-niemiecki spór o pamięć historyczną rzutował też negatywnie na negocjacje wobec reformy instytucjonalnej UE, prowadzone podczas prezydentury niemieckiej w 2007 r. W czasie debaty nad reformą zapisów traktatowych zauważalna była tendencja władz w Polsce do jak najdalszego osłabiania roli Niemiec w procesie decyzyjnym UE. Uwidocznili się to najbardziej jeszcze przed szczytem Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r., gdy ze sporu o system głosowania w ramach UE w Polsce, uczyniono spór polsko-niemiecki. Istotną rolę w tym aspekcie odegrały media obu krajów, które często posługiwały się niepełnymi danymi oraz błędnymi interpretacjami. Również wypowiedzi głównych polityków PiS nasycone były sformułowaniami wręcz wrogimi wobec państwa niemieckiego. Wielokrotnie podkreślano wówczas, że główną odpowiedzialność za obecny stan demograficzny Polski, czyli jeden z kluczowych czynników obliczania siły głosu danego państwa według koncepcji podwójnej większości, ponoszą Niemcy²⁵. Ponadto wspólne relacje w tym czasie obciążały roszczenia rewindykacyjne tzw. późnych przesiedleńców, opuszczających Polskę w latach 70. i 80. wspieranych przez Powiernictwo Pruskie. Władze polskie, obawiając się nasilenia pozwów odszkodowawczych, szczególnie obywateli niemieckich, postanowiły ograniczyć obowiązywanie zawartej w traktacie z Lizbony Karty Praw Podstawowych, rzekomo umożliwiającej sprawniejsze odzyskiwanie majątków pozostawionych w Polsce²⁶. Ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga uznała, że zapisy KPP to „są postanowienia, które mogą się odnosić do niemieckich roszczeń majątkowych w Polsce, które mogą się odnosić do moralności publicznej, prawa rodzinnego”²⁷. Dopiero później, dzięki analizie eksperckiej prof. Jana Barcza, udowodniono, że zapisy zawarte w KPP „nie stanowią legitymizacji roszczeń dotyczących postanowień umowy poczdamskiej”²⁸.

Podsumowanie

Problematyka reformy sposobu głosowania w Radzie UE wywarła kolosalne znaczenie w relacjach polsko-niemieckich w wyniku dążenia obu państw do uzyskania jak najkorzystniejszych dla siebie zapisów. Poprzez prowadzone negocjacje, szczególnie w okresie prezydentury niemieckiej w UE, osiągnięto rozsądny kompromis – dzięki ustaleniu czasowego obowiązywania procedur głosowania nicejskiego wraz

²⁵ Ówczesny premier Jarosław Kaczyński zaznaczał, że gdyby nie II wojna światowa, to Polska miałaby ok. 66 mln. obywateli i dzięki temu jej rola w ramach systemu podwójnej większości byłaby znacznie korzystniejsza – niemal porównywalna z RFN.

²⁶ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski*, red. A. Szejn, A. Kosicki, www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta_praw_srodki_broszura.pdf, [19.05.2011], s. 10.

²⁷ J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji...*, s. 165.

²⁸ K. Budzyński, *Analiza problemu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w aspekcie prawnym, społecznym i politycznym*, www.ipn.ukw.edu.pl (Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych).pdf, [19.05.2011], s. 7.

z możliwością aktywowania mechanizmu z Joaniny. Trudna pozycja negocjacyjna Polski podczas ustalania zakresu zmian instytucjonalnych była podyktowana prowadzoną przez ówczesny rząd Jarosława Kaczyńskiego polityką konfrontacyjną w relacjach z największymi sąsiadami Polski i rozbudzeniem wielkich aspiracji w ramach instytucji UE. Wywarło to istotny wpływ na ostateczny kształt relacji polsko-niemieckich w pierwszej dekadzie XXI w., które przeżyły jeden z największych kryzysów politycznych od upadku realnego socjalizmu w Polsce.

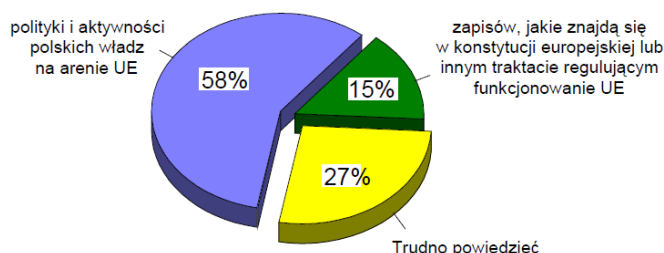
Władze w Polsce były zainteresowane uzyskaniem korzystnych dla siebie zapisów dotyczących liczby głosów w Radzie UE, zapominając że jest ona jednym z elementów procedury współdecydowania w myśl art. 251 TWE. Decyzje w Radzie podejmowane są przede wszystkim w formie konsensusu, zadowalającego pośrednio wszystkich członków. Należy jednak zauważyć, że w drodze negocjacji bierze się pod uwagę zarówno argumenty potencjalnej większości, jak i potencjalnej mniejszości blokującej. Nie jest też prawdą głoszona w Polsce koncepcja wzrostu siły Niemiec kosztem innych państw w stopniu gwarantującym im status hegemonu w UE.

Żadne z proponowanych rozwiązań systemu głosowania w Radzie nie pozwala na samodzielne podejmowanie decyzji, jak również żadna z koncepcji obliczania liczby głosów nie marginalizuje któregośkolwiek z państw członkowskich. Idąc dalej tym tokiem myślenia, należy zburzyć złudne założenia ówczesnych władz w Polsce, przeświadczonych o wyższości sposobu głosowania nad wartością tworzenia realnych koalicji. Warto też zauważyć, że teza o konieczności wprowadzenia systemu podwójnej większości w celu podtrzymania sprawnego funkcjonowania UE, okazała się przesadzona.

Załącznik

Polskie badanie ankietowe na temat przyszłości traktatu konstytucyjnego

RYS. 7. CZY TO, JAKA BĘDZIE W PRZYSZŁOŚCI POZYCJA POLSKI W UE, ZALEŻY PRZED E WSZYSTKIM OD:



CBOS

Źródło: B. Roguska, *O modelu integracji europejskiej i eurokonstytucji*, Warszawa 2007, s. 11.

Bibliografia

- 20 pytań o traktat konstytucyjny*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Aktualny stan debaty nad traktatem konstytucyjnym w państwach europejskich*, red. L. Jesień, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „PISM Research Papers” 2007, nr 5.
- Budzyński K., *Analiza problemu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w aspekcie prawnym, społecznym i politycznym*, [www.ipn.ukw.edu.pl/\(Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych\).pdf](http://www.ipn.ukw.edu.pl/(Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych).pdf) [19.05.2011].
- Buras P., *Europa uda się wspólnie? Polska polityka europejska w okresie przewodnictwa Niemiec w UE*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Buras P., *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2001.
- Cele niemieckiego przewodnictwa w UE w pierwszej połowie 2007 roku*, red. J. Frączek i Ł. Antas, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007.
- Co dalej z traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, red. J. Barcz, P. Świeboda, Demos Europa Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.
- Czaplicki M., *Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa–Kraków 2010.
- Ćwiek-Karpowicz J., *Polacy o Unii Europejskiej i traktacie konstytucyjnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Grosse T. G., *Kondycja integracji europejskiej po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Jachowicz Ł., *Traktat konstytucyjny. System głosowania w RUE* www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf [20.05.2011].
- Jakie reformy dla Unii Europejskiej?*, red. M. A. Cichocki, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr specjalny, www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE_spec2007.pdf [19.05.2011].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski*, red. A. Szejn, A. Kosicki, Fundacja Praw Podstawowych, www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta_praw_srodki_broszura.pdf [19.05.2011].
- Kompromis jagielloński – alternatywny system głosowania dla Rady Unii Europejskiej*, red. W. Słomczyński, K. Życzkowski, Uniwersytet Jagielloński–PAN, www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf [19.05.2011].
- Konarzewska A., *Przyszłość traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007.

- Koszel B., *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej (2004–2009). Główne problemy i wyzwania*, „Policy Papers” 2010, nr 4.
- Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Instytut Zachodni w Poznaniu, Poznań 2008.
- Kwiek D., Wywiad z premierem Donaldem Tuskiem o wchodzącym w życie traktacie lizbońskim, polskiej misji w Afganistanie, www.premier.gov.pl/premier/wywiady/wywiad_z_premierem_donaldem_tu,3226/, [01.01.2010].
- Mandat Konferencji Międzyrządowej 2007, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf [19.05.2011].
- Mazur Z., *Steinbach: o władaniu interpretacją przeszłości*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 31.
- Mazur Z., *Widoczny Znak. Projekt zmian ustawowych*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 37.
- Młynarski T., *Dlaczego pierwiastek kwadratowy jest taki istotny dla Polski?, czyli „gra” o wagę i pozycję w Unii Europejskiej*, Instytut Kościuszki, Kraków 2007.
- Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.
- Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, red. J. Barcz, K. Żukrowska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.
- Roguska B., *O modelu integracji europejskiej i eurokonstytucji*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007.
- Stolarczyk M., *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- The EU in the Face of Disaster. Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Cause*, red. N. von Ondarza, R. Parkes, „SWP Comments” 2010, No. 9.
- Traktat lizboński – co po Irlandii?*, red. M. M. Brzezińska, R. Zenderowski, Instytut Politologii Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2009.
- Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej. Analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, SGH, Warszawa 2007.
- Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Trzpil M., *Traktat reformujący Unię Europejską*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2008, nr 7–8.
- Von Decker N., *Europa dwóch prędkości?*, www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D__Europa/Europa.html [20.05.2011].